

ANPOCS

“O MINISTÉRIO PÚBLICO BRASILEIRO E SEUS  
MECANISMOS DE *ACCOUNTABILITY*”

Fábio Kerche

Paper preparado para o XXIII Encontro Anual da Anpocs, GT 12,  
Estado e Economia

1999

## INTRODUÇÃO

Todas as poliarquias, segundo Dahl, organizam-se de modo a permitir organizações independentes ou autônomas, tanto na estrutura do Estado (as cortes de justiça, por exemplo), quanto na sociedade (igrejas, empresas etc.). A Independência é caracterizada pela ausência de controle de um ator na decisão de outro. O controle, por sua vez, verifica-se quando a opção de um agente é causada por outro. É claro que algum grau de controle não direto sempre existe (a ordem econômica, as leis etc.), fazendo com que o autor prefira o termo “autonomia relativa” (*relative autonomy*). A questão central seria, pois, quanto de autonomia e quanto de controle a democracia pluralista é capaz de permitir? E mais: quais os critérios para definir se uma instituição é [relativamente] autônoma ou não, já que isto pode sofrer interpretações diversas de acordo com cada observador. Em resposta à última pergunta sugere autor: “*I propose therefore to define relative autonomy as follows: An organization is relatively autonomous if it undertakes actions that (a) are considered harmful by another organization and that (b) no other organization, including the government of the state, can prevent, or could prevent except by incurring costs so high as to exceed the gains to the actor from doing so*” [Dahl:1982, p.26].

A necessidade de instituições autônomas é apresentado por Przeworski [1998] também em termos de desejável e inevitável. O argumento é que, embora o voto seja o instrumento principal numa poliarquia, eleições deixam, inevitavelmente, grandes áreas fora do controle do cidadão. O ponto é que o controle requer informações e os eleitores nunca as possuem por completo. “*The peculiarity of the principal-agent relation entailed in the relation of political representation is that our agents are our rulers: we designate them as agent so that they would tell us what to do and we even give them authority to coerce us to do it. And the rules which our agents impose on us include access to information*” [Przeworski:1998; p.19/20]. E conclui: “*The institucional implications are obvious: we need independent electoral commissions, independent accounting offices, independent statistical agencies. We need ‘accountability agencies’, independent of other branches of government and designed to inform the public, not just its representatives*” [Idem, p.20]

Outra maneira de abordar ponto semelhante, mas com um pressuposto metodológico

diferente de Dahl, é dado por Kiewiet e McCubbins [1991]. Segundo os autores, a transferência de atribuições originais do parlamento para outros agentes (comitês do próprio Congresso, para o Presidente ou para a burocracia) é chamado de “abdicação” ou “delegação”<sup>1</sup>. Esta delegação de tarefas e poderes para outras instituições pode ser apresentada de duas maneiras. A primeira é que, ocorrendo a delegação, transfere-se os custos da decisão para outra instituição. *“Aware that most policies entail both costs and benefits, and fearful that those bearing the costs will hold them responsible, members of Congress often find that the most attractive option is to let someone else make the tough calls”*[Kiewiet e McCubbins:1991;p.2]. Outro argumento é que esta delegação geraria a especialização e uma divisão de trabalho mais eficiente para a complexidade das atuais democracias. *“They argue that Congress, or any other representative assembly for that matter, is incapable of formulating policies that address the full complexity of problems plaguing the modern world”* [Idem; p.3]. O argumento, neste caso, é mais técnico que político.

Em suma, entre estes autores há um ponto em comum: instituições autônomas nas democracias são inevitáveis e desejáveis. Uma maneira de obtê-las, pelo menos na estrutura do Estado, é delegando tarefas que poderiam ser definidas como originalmente de responsabilidade do parlamento. Esta transferência, entretanto, tem um custo. Como lembra Przeworski, a delegação aumenta os problemas da relação do principal (aquele que delega) com o agente (aquele que recebe a delegação). Por ser impossível prever na legislação todas as possibilidades, sempre se deixa para o agente um alto grau de discricionariedade. Se o agente for uma instituição não-eleita, portanto sem mecanismos de *accountability* vertical, esta dificuldade é ainda maior. Os objetivos do burocrata nem sempre coincidem com os do cidadão ou mesmo com os dos políticos eleitos. Poder-se-ia argumentar que o mesmo pode ocorrer com os políticos, entretanto, a busca da reeleição e a necessidade de corresponder aos desejos dos eleitores minimiza as semelhanças entre os agentes não-eleitos e os eleitos. Partindo do pressuposto que os burocratas podem querer maximizar

---

<sup>1</sup> O que os autores estão discutindo é que, geralmente, a delegação é vista como uma abdicação, ou seja, a transferência de tarefas do Congresso para outros agentes e a conseqüente perda de controle dos resultados. O que os autores propõe é criar uma hipótese alternativa: *“(...) it is possible to delegate authority to others and yet continue to achieve desired outcomes. Indeed, it is often the case that desired outcomes can be achieved only by delegating authority to others”* [Kiewiet e McCubbins:1991; p. 3]. Ver também Figueredo e Limongi:1997.

sua autonomia ou mesmo beneficiar aliados, quais os mecanismos que garantem que esta delegação não será mais custosa do que a manutenção das atribuições no Poder [eleito] Legislativo ? Ou em outras palavras: se a delegação pode gerar ganhos frente as dificuldades do parlamento, qual a garantia do cidadão de que a transferência de atribuições para a burocracia não gerará ainda mais custos que benefícios ? E mais: se a justificativa dessas instituições passa por uma questão técnica -a complexidade das sociedades e a busca da especialização-, a resposta a estas perguntas, segundo Pzeworski, deveria passar pela existência de uma *única* política ou uma “*optimal policy*”. Frente a várias alternativas de implantação de políticas, a opção por uma delas é inquestionável e chegaria a dispensar a luta política-partidária<sup>2</sup>. Deste modo, estas perguntas ficariam sem uma resposta definitiva e seriam agravadas por outra questão: existe o interesse da sociedade apresentado como uma espécie de “bem comum”, portanto, inquestionável ?

A alternativa é buscar remédios que diminuam os riscos de que o agente não persiga os interesses do principal. A questão aqui, que de certa forma é a mesma pergunta para todos os autores, é qual a dose desse remédio. Se ela for exagerada -a criação de um sem números de controles sobre o agente- pode haver maior dificuldade de transformação do *status-quo*. Quanto maior o número de mecanismos de controle sobre o agente, maior será a dificuldade de atuação deste agente para as mudanças que justificaram sua criação. “(...) *the more veto subgroups (checks) there are, the harder it is to change the status quo. (...) Checks, then, inhibit the ability of agents to take actions that the principal considers undesirable, but necessarily retard agents from taking desirable actions as well (...)*” [Idem; p.34]. Este dilema pode ser resumido como uma espécie de “situação consociativa”<sup>3</sup> levada ao extremo, onde multi-vetos paralisam a capacidade de ação dos agentes.

No Brasil, instituições autônomas também existem, caracterizando o sistema como uma democracia (poliarquia) pluralista. Partidos políticos, ONGs, Cortes de Justiça etc.

---

<sup>2</sup> Esta discussão geralmente é apresentada para o caso de um Banco Central independente. “*If there exists a uniquely optimal policy in a particular realm (...) then the only problem is implementing a rule. (...) But if no such unique rule exists -say that the public has preferences over the rate of inflation- then the issue is no longer of rule versus discretion but of discretion of independent agencies versus discretion of elected ones. (...) nothing does guarantee that independent agencies will pursue policies preferred by citizens*”[Przeworski:1998; p.12]. Sobre a discussão de Bancos Centrais ver Sola, Garmam e Marques:1997.

<sup>3</sup> A utilização do termo “situação consociativa” é uma apropriação do termo utilizado por Lamounier para descrever a situação que o Brasil poderia viver na década de 90 com o presidencialismo plebiscitário por um lado e a “*exacerbação do comportamento consociativo nos procedimentos eleitorais, na estrutura partidária e na federação*” [Lamounier:1992; p.25].

fazem parte do debate político e servem como instrumentos de fiscalização do Executivo e Legislativo em todos os seus níveis. Mas estas instituições, embora importantes, do ponto de vista comparativo não representam grandes novidades. Se observarmos outras democracias ocidentais, todas elas possuem instituições semelhantes e com graus de autonomia iguais (ou até maiores) que no Brasil. Assim, estes avanços em relação ao regime militar inaugurado pelo golpe de 1964, do ponto de vista democrático, são fundamentais, mas do ponto de vista comparativo, sua força é minimizada por não representarem, digamos assim, nenhuma contribuição mais substancial para o manancial de instituições que servem à democracia.

Entretanto, uma instituição pode ser apontada como uma contribuição brasileira para a democracia, sem paralelos com outros países: o Ministério Público brasileiro. O MP é a maior novidade institucional da Constituição de 1988. Os constituintes de 1987/88 garantiram a independência da instituição frente a todos os Poderes de Estado e, além da clássica atribuição de detentor do monopólio da ação penal, tornou-se fiscal de outros poderes e um agente responsável pela defesa de interesses coletivos previstos constitucionalmente através da ação civil pública<sup>4</sup>. Assim, o Ministério Público brasileiro passa a atender as exigências de todos os autores aqui apresentados: é uma instituição capaz de agir de modo a prejudicar outras instituições e suas ações não podem ser limitadas pelo governo, como ensina Dahl; funciona como um instrumento de ampliação de informações sobre os agentes eleitos (*accountability agencies*), como destaca Przeworski; passa a ter atribuições delegadas (abdicadas ?) pelo parlamento como a fiscalização de Poderes ou a escolha de prioridades de políticas públicas, como afirmam Kiewiet e McCubbins. Os resultados são conhecidos de todos: o Ministério Público deixa de freqüentar as páginas policiais dos jornais para ocupar espaço nos cadernos políticos, tratando de temas como corrupção nos Legislativos e Executivos de todo o país e modificando, através do Poder Judiciário, decisões tomadas nas esferas tradicionais da política. Torna-se, como afirma Arantes [1999], um dos agentes principais do processo político. Portanto, instituições

---

<sup>4</sup> Embora não seja monopólio da instituição, é o Ministério Público o principal agente a se utilizar deste instrumento. Através da ação e do inquérito civil (este sim, monopólio da instituição) o Ministério Público pode tratar de assuntos que dizem respeito aos interesses difusos, coletivos e individuais indisponíveis. Na realidade, isto permite a interferência da instituição em quase todos os temas: de meio ambiente a questões relacionadas à saúde, passando por educação ou discussões tributárias. Mais detalhes sobre a ação civil pública e suas conseqüências políticas, ver Arantes:1999.

autônomas existem em todas as poliarquias, o que não é comum é que seja garantido tanta autonomia para o agente responsável pela ação penal.

Na parte seguinte, apresentaremos quais são os modelos de Ministério Público adotados em outras democracias ocidentais.

## MODELOS DE MINISTÉRIOS PÚBLICOS<sup>5</sup>

Todos os Estados possuem um corpo de advogados, relativamente fixo, responsável pela ação penal. Diferente das ações civis, geralmente propostas ao Judiciário pelos próprios cidadãos através de advogados, a ação penal é monopólio de uma instituição estatal que pode ser denominada genericamente de Ministério Público. Deste modo, independente da tradição do sistema de direito -Romano ou *Common Law*<sup>6</sup>- ou do sistema de governo -presidencialismo ou parlamentarismo- os países mantêm uma estrutura que praticamente monopoliza a acusação penal junto ao Poder Judiciário<sup>7</sup>. Afinal, o Estado moderno, detentor do monopólio do uso legítimo da violência física, deve punir aqueles que lançam mão da violência sem sua autorização. Em outras palavras, se é o monopólio da violência que diferencia o Estado de outros agentes e instituições, é também característica e particularidade desse Estado ter o direito de penalizar os cidadãos que rompem esse monopólio. E é o Ministério Público -juntamente com a polícia por um lado e o Poder Judiciário por outro- uma das instituições responsáveis por esta função<sup>8</sup>.

Se esse é o ponto comum entre os Ministérios Públicos de vários países, existem, contudo, variações institucionais significativas: desde a localização dessa instituição na

<sup>5</sup> Esta parte foi apresentada, com algumas modificações, em Kerche:1999.

<sup>6</sup> A distinção pode ser resumida no sentido de apresentar o direito romano como um sistema fechado em que, teoricamente, todas as questões são previstas pelo legislador, pelo Poder político. No *Common Law* o que conta é a jurisprudência dos tribunais adaptada ao caso particular [David:1997].

<sup>7</sup> “O procedimento que almeja a execução civil, i. e., o procedimento civil dos tribunais, é iniciado apenas por uma ação de um determinado sujeito interessado na execução, o sujeito do ‘direito’ violado. O procedimento que almeja a sanção criminal, i. e., o processo criminal dos tribunais, é iniciado ex officio, ou seja pelo ato de um órgão, o promotor público” [Kelsen:1995; p. 54].

<sup>8</sup> Em alguns países, outros agentes podem se responsabilizar pela ação penal. Na Inglaterra, por exemplo, antes de 1985, geralmente era a própria polícia (“*Concebida tradicionalmente no âmbito das coletividades locais, a polícia não se apresenta aos ingleses como o braço do poder executivo*” [David:1997]). Na tradição legal inglesa e espanhola, são previstos mecanismos de iniciativa popular. No Brasil, a Constituição de 1988 prevê um mecanismo jurídico chamado de ação privada. “*Nos crimes de ação pública, isto é, em que cabe ao Ministério Público (promotoria) fazer a denúncia -caso de homicídio, por exemplo- se esta não for proposta no prazo legal, será admitido que alguém o faça pela vítima*” [Coelho:1989; p.27]. Mas, de qualquer maneira,

estrutura do Estado, até sua relação com a polícia, passando por diferentes formas de seleção de seus quadros. Para os objetivos deste artigo, tratarei de salientar que existem dois modelos básicos (com uma pequena, porém importante, variação no primeiro modelo) quando isolada a variável da relação do Ministério Público com o controle político. A escolha desta variável tem sua razão de ser: é ela que condiciona fortemente todas as demais.

### Ministério Público controlado politicamente

O modelo mais comum de Ministério Público é aquele em que a instituição é ligada ao Poder político *strictu-sensu* (Poder Executivo ou Legislativo, conforme o sistema de governo). O Ministério Público é um braço, como a polícia, da função executiva do Estado. Como exemplo temos o Ministério Público inglês, o francês, o alemão, o canadense, o espanhol, o Ministério Público Federal norte-americano e os Ministérios Públicos italiano e brasileiro antes de suas Constituições democráticas. A instituição é controlada pelo Ministro da Justiça, que tem o dever de dar respostas relativas à atuação do Ministério Público para a sociedade e para a classe política. Neste sentido, o Ministério Público baseado nesse modelo sofre o *accountability*<sup>9</sup> horizontal principalmente por parte do governo e, indiretamente, o *accountability* vertical, por parte dos eleitores que escolhem o governo. Assim, o Poder político pode interferir em questões como a escolha de prioridades (crime organizado ou narcotráfico, por exemplo) ou mesmo eventualmente orientar as atuações sobre casos em particular<sup>10</sup>. Neste sentido, não podemos pensar em uma instituição autônoma, ou pelo menos, com um alto grau de autonomia. Os mecanismos de controle e sua ligação com o Ministro da Justiça garantem um controle mais direto por um

---

essas são excepcionalidades frente ao monopólio da ação penal por parte do Estado.

<sup>9</sup> Para este artigo, *accountability* será utilizado no sentido de mecanismos de controle, não só sobre atos ilegais, mas também na criação e realização de políticas públicas e institucionais demandadas pelos eleitores (*accountability* vertical) e por outros Poderes e instituições do Estado (*accountability* horizontal). Neste sentido, este artigo incorpora a definição de *accountability* de O'Donnell [1988] -que utiliza o conceito de maneira a privilegiar a questão da improbidade na esfera pública, no sentido de prestação de contas- e o de "controle" sobre instituições autônomas de Dahl [1982] -a capacidade de um ator interferir na ação de outro. Portanto, os termos aqui serão intercambiáveis.

<sup>10</sup> "Le Gouvernement élabore et met en oeuvre une politique pénale ou plan national et local. Il en assure la cohérence. Il fait des choix individuels et collectifs. Il en assume la responsabilité devant le Parlement et la Nation" [Lyon-Caen:1994; p.103]. Apesar de ser um comentário para o caso francês, é ilustrativo para essa discussão. Outro exemplo é o do caso alemão: "Si le supérieur lui dit de terminer ou de continuer une enquête, on ne peut pas toujours, ou plutôt, on peut rarement découvrir, s'il y avait des raisons de fait, des raisons personnelles ou des raisons de pure politique pour l'instruction donnée" [Walter-Freise:1994; p.103].

agente eleito.

Esse controle por parte do governo pode ser exercido de maneiras distintas. Em alguns países, como nos Estados Unidos, os promotores federais são indicados pelo grupo que controla o Poder Executivo; conseqüentemente, a mudança de governo significa também a mudança dos quadros que compõem o Ministério Público. Nesse caso, o promotor, em todas as instâncias, exerce um cargo de confiança e é passível de demissão quando o governo acreditar que não se está cumprindo devidamente suas obrigações.

Outra forma de controle político se dá em relação ao Ministério Público organizado, digamos assim, burocraticamente. Nesse caso, os promotores possuem certa estabilidade e os mecanismos de controle por parte do governo são distintos do modelo norte americano. Na França, por exemplo, mesmo com a "liberdade de palavra", que garante ao promotor liberdade de atuação durante o processo, sua carreira pode ser prejudicada caso não siga as orientações emanadas da hierarquia, já que é o Conselho Superior da Magistratura -controlado pelo Ministro da Justiça- o órgão responsável pelas promoções. A fidelidade às posições defendidas pelo governo é mantida por este instrumento. Outra forma de controle, ainda neste modelo, é encontrada no caso espanhol. O Promotor Geral, que possui a capacidade de interferir sobre qualquer assunto tratado pela instituição, é o único indicado pelo governo. Desta forma, é através desta indicação que se torna possível o controle de toda a estrutura do Ministério Público por parte do governo.

Portanto, o que caracteriza o modelo acima é que nestes países o Ministério Público é 1) uma estrutura controlada pelo governo e, em última análise, pelos eleitores desse governo; 2) seus agentes não exercem um cargo político, mas burocrático<sup>11</sup> e 3) a ação penal não se resume a uma questão técnica, mas também pode sofrer interferências do jogo político-partidário.

---

<sup>11</sup> Estou utilizando a clássica distinção de Max Weber: "O verdadeiro funcionário (...) não deve fazer política exatamente devido a sua vocação: deve administrar, antes de tudo, de forma não partidária. (...) Ele deve desempenhar sua missão *sine ira et studio*, 'sem ressentimentos e sem preconceitos'. Não deve, em conseqüência, fazer o que o homem político, seja o chefe, sejam seus seguidores, está compelido a fazer incessantemente e necessariamente, isto é, combater. Com efeito, tomar partido, lutar, apaixonar-se. A atividade deste último está subordinada a um princípio de responsabilidade totalmente estranho, e mesmo oposto, ao que norteia o funcionário". E completa: "O funcionário deve executar essa ordem como se ela correspondesse a suas próprias convicções. (...) A honra do chefe político, ao contrário, consiste justamente na responsabilidade pessoal exclusiva por tudo quanto faz, responsabilidade que ele não pode rejeitar, nem delegar" [WEBER: 1972; pp. 78/79]. O promotor, nos casos discutidos até o momento, aproxima-se mais do burocrata (a responsabilidade de seus atos recai, em última instância, no político que controla a instituição e que seleciona as prioridades) do que do político.



Vale a pena observar o que se passa quando não há a presença simultânea das três características. O Ministério Público distrital norte-americano não é ligado a nenhum Poder de Estado, entretanto, sofre *accountability* por parte dos eleitores sem a intermediação do governo. Na maioria dos estados e cidades americanas, os promotores são eleitos diretamente, sendo o Procurador Geral do Estado o segundo cargo mais importante em disputa, só perdendo para o Governador [Elliot e Ali:1988; citado por Abrucio:1998]. Neste sentido, o *accountability* horizontal é fraco (restrito ao Judiciário que é o Poder que julga a ação) mas, em contrapartida, o *accountability* vertical é forte e direto, não passando pela "intermediação" do Ministro da Justiça e do governo, como nos casos discutidos anteriormente. O promotor lança seu nome ao jogo político partidário e, respeitando a lógica eleitoral, deve atender aos interesses de seus eleitores para um eventual segundo mandato. A escolha de prioridades é, ao menos teoricamente, mais fortemente marcada por opções políticas do que no modelo anterior. Se nos casos descritos anteriormente o principal é o governo, neste caso são os eleitores. De qualquer maneira, os mecanismos de controle são mais observáveis e, ao menos teoricamente, mais eficazes do que os do caso brasileiro que será discutido posteriormente.

Em suma: o que permite agrupar instituições tão diferentes na sua organização como os Ministérios Públicos dos Estados Unidos, França ou Espanha é que a ação penal não é simplesmente uma questão técnica, mesmo quando exercida por burocratas, mas sofre algum tipo de controle político. Devido aos mecanismos de *accountability* descritos, o jogo político-partidário assume papel de primeira grandeza ao se analisar a aplicação da ação penal e a estrutura desses Ministérios Públicos.

#### Ministério Público não-controlados politicamente

O segundo modelo de Ministério Público é aquele que sofreu um processo de “despolitização”. São os Ministérios Públicos que, na sua construção institucional, foram retirados do controle do governo passando para as mãos do Judiciário (como é o caso italiano<sup>12</sup>) ou tornando-se independentes de todos os Poderes de Estado (como é o caso

---

<sup>12</sup> “In preparing the text of our Constitution after World War II, our founding fathers devoted a great deal of attention to public prosecution. To avoid that the powers of public prosecution could be used in a politically discriminating fashion, as during the previous Fascist period, they felt it necessary to sever the traditional tie that had until then made public prosecutors hierarchically linked to the Ministry of Justice” [Federico:1997;p.05].

brasileiro). O aspecto "técnico" da acusação penal é ressaltado e a escolha de prioridades não é fruto da opção política-partidária. Em outras palavras, retira-se a instituição da influência da esfera política transferindo-a para uma esfera técnica ou burocrática. Não parece ser coincidência que os dois exemplos citados referem-se a países que sofreram rupturas democráticas e o eventual mau uso por parte dos governos não-democráticos "empurrou" a instituição para esta autonomia. É importante destacar também que o reforço do aspecto técnico da acusação penal tem duas conseqüências: a primeira é o deterioramento dos mecanismos de *accountability* por parte da sociedade ou do próprio governo. No caso italiano, onde o MP e juízes formam o mesmo corpo, o caso é agravado porque a própria instituição que acusa também julga, garantindo grandes poderes aos magistrados italianos. O caso brasileiro é distinto, pelo menos neste ponto, porque o Poder Judiciário é justamente uma das poucas formas de controle do Ministério Público. A segunda conseqüência é que essa despolitização retirou a instituição do controle do governo mas garantiu liberdade para uma eventual politização interna da instituição. Como exemplo, basta lembrar a grande repercussão da "Operação Mãos Limpas" na Itália e a projeção dos promotores do caso, o grande número de magistrados que lançam seu nome na disputa eleitoral italiana ou a atuação do Ministério Público brasileiro em questões coletivas.

Portanto, o que caracteriza esse segundo modelo é que nestes países o Ministério Público é 1) uma estrutura não controlada pelo governo, ou seja, o controle político eleitoral não existe ou pelo menos não é importante; 2) seus agentes não exercem um papel exclusivamente burocrático, já que a responsabilidade de seus atos recai sobre eles mesmos ou sobre o Ministério Público como um todo e não sobre o governo, e 3) a ação penal, aparentemente, é uma questão mais técnica do que política.

Mas não é apenas esta variável "macro" que merece comentários para o caso brasileiro. Como conseqüência dessa independência institucional, há também a independência de cada promotor frente ao próprio Ministério Público. Os mecanismos de controle são excepcionais e frágeis. O princípio do "promotor natural", a efetividade no cargo após dois anos de serviços, a garantia de ampla defesa frente ao Colégio de Procuradores e ao Poder Judiciário, a inamovibilidade etc., garantem a liberdade de atuação mesmo em relação a orientações ditadas pelo Procurador Geral -que também não responde

a qualquer poder hierárquico- e se transforma quase em uma opção pessoal do integrante do Ministério Público segui-las ou não. Em outras palavras, mecanismos de defesa criados para proteger os integrantes do Ministério Público contra injunções políticas como as realizadas no passado, acabam garantindo uma independência inclusive contra o “saudável” controle entre Poderes e instituições necessário à democracia. Dessa forma, são débeis os mecanismos de *accountability* vertical e mesmo horizontal.

Essa liberdade, combinada com o alto grau de dificuldade de se garantir uma política institucional decidida pelo próprio Ministério Público, pode permitir que integrantes do MP atuem de forma não organizada, acentuem o individualismo, repassem informações para a imprensa ou posicionem-se publicamente sobre os mais variados assuntos. Desta forma, a atuação dos integrantes do Ministério Público, muitas vezes, não se restringe nem mesmo aos instrumentos jurídicos -que já são bastante poderosos- mas é ampliada, alcançando também o “*plano das ações políticas* ou não-jurisdicionais” que seriam as ações “*definidas pelo exercício informal (ou institucionalmente marginal) do poder*” [Castro:1997; p.149]. Neste sentido, o papel de burocrata como um executor das decisões tomadas na esfera política é transformado e os membros da instituição detêm liberdade para “tomar partido, lutar, apaixonar-se”, como disse Weber em relação ao político.

Mas mesmo sendo insuficientes, quais são os mecanismos de *accountability* ?

Há três tentativas básicas de criar-se mecanismos de *accountability* decididas pelos constituintes de 1987/88. Por um lado, o próprio Poder Judiciário. Afinal, é o Ministério Público que propõe a ação mas quem a julga são os juízes. Este mecanismo é fragilizado pela atuação acima descrita, ou seja, a liberdade do promotor ou procurador de posicionar-se publicamente. Imaginemos, por exemplo, a situação de um prefeito processado pelo Ministério Público estadual. A atuação do promotor responsável pelo caso pode não se restringir ao processo junto ao Poder Judiciário. Eventualmente este promotor possui liberdade institucional para acusar o prefeito publicamente através da imprensa. Ora, para um político isto pode ser devastador. A questão é que a ação, neste exemplo, ainda não foi julgada e o prefeito é transformado em culpado perante a opinião pública por um agente do Estado.

Outro mecanismo de *accountability* é a indicação do Procurador Geral da República

e os Procuradores Gerais de Justiça dos Estados. O primeiro é indicado pelo Presidente da República, entre os membros de carreira, com aprovação do Senado. Já o Procurador Geral de Justiça é indicado pelo Governador do Estado a partir de uma lista tríplice votada pelos próprios promotores e procuradores do Ministério Público estadual<sup>13</sup>. Este mecanismo mostra-se frágil por dois motivos. Primeiro, porque, como vimos, os Procuradores Gerais são mais chefes “administrativos” do que propriamente controladores da instituição. Pelas garantias institucionais, o Procurador Geral possui poucos mecanismos para impor uma política institucional unificada. Não pode, por exemplo, interferir sobre casos em particular. O segundo problema é que os Procuradores Gerais possuem um mandato fixo, não podendo ser destituídos por questões políticas. Em outras palavras, o Procurador Geral não exerce um cargo de confiança do Executivo e nem possui autoridade para interferir nas atuações individuais dos integrantes do Ministério Público do qual é o “chefe”.

Outra possibilidade de *accountability* seria aquela desenvolvida pelo modelo francês, ou seja, o controle das promoções. Este mecanismo também é enfraquecido no caso do Ministério Público brasileiro. Os mecanismos de promoção resultam de dois critérios: “merecimento” e “antigüidade”. Neste sentido, o primeiro permite uma interferência do Colégio de Procuradores e, conseqüentemente, um eventual estímulo para a criação de uma política institucional. O segundo é praticamente independente da interferência política da instituição, garantindo a promoção de maneira quase automática depois de determinado tempo de serviço. Assim, mesmo o controle anteriormente definido como “burocrático” não é suficiente para garantir uma linha única de atuação.

É claro que estes mecanismos não são completamente estéreis. O Poder Judiciário pode absolver o acusado, comprovando sua inocência. Por outro lado, somente os Procuradores Gerais podem acusar o primeiro escalão do Executivo nacional e dos estados. A dependência da indicação dos chefes dos Executivos (inclusive para um segundo mandato) pode limitar a independência do Procurador Geral, preservando a figura do Presidente e dos Governadores.

Devido a estas ressalvas, seria melhor falar em “autonomia relativa” do Ministério Público, como Dahl, do que em “independência”<sup>14</sup>. De qualquer maneira, os mecanismos de *accountability* são frágeis: por um lado, o horizontal quase não existe, por outro, o

---

<sup>13</sup> A escolha direta da lista tríplice por parte dos promotores e procuradores não consta da Constituição.

vertical, muitas vezes, mostra-se incapaz de limitar e controlar a atuação de promotores e procuradores. Soma-se a isto que, além do monopólio da ação penal e do papel do Ministério Público brasileiro como agente privilegiado para provocar o Poder Judiciário através do poderoso mecanismo da ação civil pública, a instituição é responsável por fiscalizar atos impróprios de outros Poderes, em especial do Poder Executivo. Se os mecanismos de *accountability* em relação ao Ministério Público são frágeis e insuficientes, a instituição detém importante papel na rede de *accountability* relativas a outras instituições. Este aspecto garante ao Ministério Público uma outra característica importante. Pode-se questionar quem seria seu “principal”. Se a resposta for o cidadão (esta resposta seria dada pelo integrantes do MP), estes não possuem nenhum mecanismo de controle sobre a instituição. Isto por si só não seria uma grande novidade. Afinal, como afirma Przeworski, “*While the bureaucracy is supposed to serve citizens, it is accountable at most to politicians (or to other bodies appointed by politicians, such as courts or administrative oversight agencies)*”[Przeworski:1998; p.8]. Mas, como vimos, mesmo os políticos não possuem mecanismos de *accountability* eficientes. É o Poder Judiciário, também não eleito, que é o maior controlador do Ministério Público, embora minimizado por todos os mecanismos discutidos acima.

### CONSEQÜÊNCIAS POLÍTICAS

Como vimos, no Brasil, o Ministério Público tornou-se praticamente um *unchecked checker*. Isto porque a Assembléia Nacional Constituinte delegou funções não típicas desta instituição em perspectiva comparada e, em contrapartida, não assegurou a sociedade, nem mesmo aos políticos, mecanismos de *accountability* eficientes que dêem respostas rápidas a eventuais desvios do agente. A questão não é se o Ministério Público tem atuado corretamente em recentes casos, mas quais as possibilidades de que haja desvios ou que não persiga os interesses da sociedade ?

Para tentarmos dar respostas a esta questão, é importante separarmos as funções do Ministério Público brasileiro<sup>15</sup>. O MP exerce três funções: 1) sua função típica, a ação penal

---

<sup>14</sup> Na verdade, para Dahl [1982], os termos autonomia e independência são intercambiáveis.

<sup>15</sup> A sugestão de discutir as funções do Ministério Público separadamente foi feita por Rogério Bastos Arantes.

pública; 2) o *accountability* horizontal em relação a outros Poderes e 3) a fiscalização do cumprimento das leis através da ação civil pública. Mesmo podendo ter conseqüências políticas, não trataremos da ação penal pública por tratar-se de uma atribuição típica da instituição em perspectiva comparada.

Quanto ao *accountability* horizontal, como já afirmamos, a necessidade de instituições autônomas podem ser justificadas baseadas no argumento de que o voto do cidadão é um mecanismo fraco frente a complexidade do jogo político. O controle requer um tal nível de informações que, sem o auxílio de “*accountability agencies*”, o eleitor é incapaz de controlar seus políticos. Este argumento, como dissemos acima, é apresentado por Przeworski. Mas há uma diferença entre agências que aumentam as informações dos eleitores e agências que detém instrumentos para punir políticos. Ou seja, há uma diferença entre o *ombudsman* e o Ministério Público brasileiro. Seu papel não é simplesmente fazer denúncias ou produzir estatísticas que auxiliem e aumentem o nível de informações dos eleitores. A punição, neste caso, é independente do *accountability* vertical que seria dado quando os eleitores tomassem conhecimento dos desvios, através dessas agências, e punissem eleitoralmente esses candidatos.

O argumento de instituições autônomas como instrumento de controle sobre os políticos, sem dúvida importante, não é capaz, por si só, de invalidar possíveis críticas. Investigações de homens públicos também podem ser conduzidas de maneira a privilegiar aliados ou prejudicar desafetos quando os mecanismos de controle são frágeis. O princípio do pesos e contrapesos requer que haja uma fiscalização mútua e circular (A fiscaliza B, B fiscaliza C e C fiscaliza A). Quando este círculo é rompido, os custos podem exceder os ganhos. Pelo princípio de *checks and balances*, somente o eleitor é *unchecked*. Mas este dilema é aparentemente sem resposta. Se uma agência é controlada politicamente, provavelmente terá uma atuação política quando controlar outras instituições. Aparentemente, a única resposta possível é que uma agência do tipo do Ministério Público brasileiro é um risco menor do que o controle feito exclusivamente pelos eleitores. Ou, em outro sentido, que no caso de desvios dos políticos eleitos, a única “*optimal policy*” é a punição por parte da justiça. Ou seja, o único argumento é que custos sempre existem, e que este custo é pequeno porque a instituição persegue um bem que é comum a todos e não é passível de disputas políticas: o controle de desvios de funções dos agentes ou,

simplesmente, corrupção.

Questão mais complexa é o papel do Ministério Público brasileiro como uma agência capaz de exigir o cumprimento da lei, principalmente a constitucional, através do inquérito civil e da ação civil pública. Uma maneira de se defender este papel do Ministério Público é que ele só estaria cumprindo a lei e, portanto, não interferindo por conta de uma opção política de seus integrantes, mas sim, para garantir o cumprimento do que está previsto constitucionalmente -principalmente em um país onde a sociedade seria incapaz de exigir seus direitos por conta própria. Neste sentido, também haveria uma “*optimal policy*” definida constitucionalmente, o que justificaria a existência uma agência não eleita com poderes ampliados e independentes do jogo político-partidário. Embora os princípios constitucionais possam ser definidos como um objetivo a ser perseguido, como chegar a eles ou quais são as prioridades são passíveis de discussão. Pela lógica eleitoral, todo o político buscaria maximizar os ganhos da sociedade, não por altruísmo, mas sim porque garantiria a reeleição agradando seus eleitores. Mas são as limitações orçamentarias que impedem este procedimento. Ou seja, política é a escolha de prioridades. Quando esta escolha é feita não pelo debate político mas transformado em uma questão jurídica ou técnica, perde-se uma dimensão importante da participação e interferência popular.

Um exemplo fictício pode ajudar a diferenciar estas duas funções. Quando o Ministério Público questiona na Justiça o fechamento de uma escola pelo Poder Público, a instituição pode estar interferindo em uma política educacional decidida pelos agentes eleitos. Neste exemplo, fecha-se esta escola para reverter as verbas para uma outra que tem uma importância estratégica. Esta não é uma questão que deva ser discutida por um Poder não-eleito por não se tratar de desvio de funções dos políticos, mas uma opção por uma determinada política pública. Caso diferente seria se houvesse desvio das verbas constitucionalmente destinadas à educação para um outro setor (construção de uma ponte). A intervenção do Ministério Público, neste caso, não seria sobre políticas, mas sim, sobre o desvio de funções do agente eleito. Neste caso, pelos argumentos apresentados acima, o papel do Ministério Público, como uma agência de controle, pode ser importante.

Em outras palavras: o papel desempenhado pelo Ministério Público brasileiro relativo ao controle de outras instituições (*accountability* horizontal), embora possa apresentar falhas, é importante para complementar o controle e aumentar as informações

sobre os Poderes. Por outro lado, o papel do Ministério Público em reverter políticas decididas pelos agentes eleitos é mais problemático. Além da falta de controle por parte dos eleitores e dos políticos-eleitos, a instituição pode interferir em decisões que são políticas e não meramente jurídicas.



## BIBLIOGRAFIA

- ABRUCIO, Fernando Luiz  
**Os Barões Da Federação**  
 SP, Hucitec, 1998
- AGUILAR, Juan F. L.  
 “Public Prosecution in Spain: What to Do ?”  
 Paper apresentado na IPSA em 1997 (Coréia)
- ARANTES, Rogério B.  
 “Direito e Política: O Ministério Público e a Defesa dos Direitos Coletivos”  
 Revista Brasileira de Ciências Sociais, vol. 14, n.39, fevereiro de 1999
- Judiciário e Política no Brasil**  
 SP, EDUC/Sumaré, 1997
- ARCHIBALD, Bruce P.  
 “The Politics of Prosecutorial Discretion: Institutional Structures and the  
 Tensions Between Punitive and Restorative Paradigms of Justice”  
 Paper apresentado na IPSA em 1997 (Coréia)
- BALDWIN, John  
 “The Prosecution Offences in England and Wales”  
 Paper apresentado na IPSA em 1997 (Coréia)
- CARNEIRO, Paulo C. P.  
**O Ministério Público no Processo Civil e Penal**  
 RJ, Ed. Forense, 1995
- CASTRO, Marcus Faro de  
 “O Supremo Tribunal Federal e a Judicialização da Política” in  
 Rev. Brasileira de Ciências Sociais, Vol. 12, n. 34, junho de 1997
- CLUNY, António F.  
 “O Ministério Público e o Poder Judicial”  
 Revista do Ministério Público (Portugal), n.6, 1994
- DAHL, Robert A.  
**Dilemmas of Pluralist Democracy, Autonomy VS. Control**  
 EUA, New Haven and London Yale University Press, 1982
- DAVID, René  
**O Direito Inglês**  
 SP, Martins Fontes, 1997
- FEDERICO, Giuseppe D.  
 “Prosecutorial Independence and the Democratic Requirement in Italy: Analysis  
 of a Deviant Case in a Comparative Perspective”  
 Paper apresentado na IPSA em 1997 (Coréia).

- FIGUEREDO, Argelina & LIMONGI, Fernando  
 “O Congresso e as Medidas Provisórias: Abdicação ou Delegação?”  
 Revista Novos Estudos, n.47, março de 1997
- GISBERT, Antonio G.  
 “La Elección del Fiscal General del Estado: Hacia una Intervención Parlamentaria”  
 Revista do Ministério Público (Portugal), n.6, 1994
- KELSEN, Hans  
**Teoria Geral do Direito e do Estado**  
 SP, Martins Fontes, 1995
- KERCHE, Fábio  
 “O Ministério Público e a Constituinte de 1987/88”  
 Revista Brasileira de Ciências Criminais, n.26, julho de 1999
- KIEWIET, D. Roderick & McCUBBINS, Mathew D.  
**The Logic of Delegation: Congressional Parties and The Appropriations Process**  
 Chicago and London, The University Chicago Press, 1991.
- KOYAMA, MASAKI  
 “The Public Prosecutor in Japan - Criminal Law in Japan and Rights of Accused: Yet to Strike Balance ?”  
 Paper apresentado na IPSA em 1997 (Coréia)
- LAMOUNIER, Bolívar  
 “Estrutura Institucional e Governabilidade na Década de 1990” in  
 VELLOSO, João Paulo dos Reis (org.) **O Brasil e as Reformas Políticas**  
 SP, José Olympio, 1992.
- LIMONGI, Fernando  
 “O Novo Institucionalismo e os Estudos Legislativos”  
 BIB, n. 37, 1 semestre de 1994.
- LYON-CAEN, Pierre  
 “Le Ministère Public Français entre l’Exécutif et le Judiciaire”  
 Revista do Ministério Público (Portugal), n.6, 1994
- MACEDO JÚNIOR, Ronaldo Porto  
 “A Evolução Institucional do Ministério Público Brasileiro” in  
 SADEK, Maria Tereza (org.) **Uma Introdução ao Estudo da Justiça**  
 SP, IDESP/Sumaré, 1995
- MANCUSO, Rodolfo de Camargo  
**Ação Civil Pública: em Defesa do Meio Ambiente, Patrimônio Cultural e dos Consumidores: Lei 7347/85 e Legislação Complementar**  
 SP, Ed. Revista dos Tribunais, 1994
- MAZZILLI, Hugo Nigro

**Regime Jurídico do Ministério Público**

SP, Ed. Saraiva, 1993

- NICOD, Jean-Claud  
 “Le Ministère Public en France”  
 Revista do Ministério Público (Portugal), n.6, 1994
  
- O’DONNELL, Guillermo  
 “Democracia Delegativa ?”  
 Novos Estudos, n.31, outubro de 1991  
  
 “Accountability Horizontal e Novas Poliarquias”  
 Rev. Lua Nova, n.44,1998
  
- OLIVEIRA, Juarez de (org.)  
**Lei Orgânica do Ministério Público**  
 SP, Ed. Saraiva, 1993
  
- PRZEWORSKI, Adam  
 “The State and the Citizen”  
 Paper apresentado no Seminário Sociedade e Reforma do Estado; SP, março/1998
  
- SADEK, Maria Tereza. (org.)  
**O Judiciário em Debate**  
 SP, IDESP/Sumaré, 1995  
  
**O Ministério Público e a Justiça no Brasil**  
 SP, Sumaré, 1997
  
- SADEK, Maria Tereza & ARANTES, Rogério Bastos  
 “A Crise do Judiciário e a Visão dos Juízes” in  
 Revista USP, n. 21, SP, março/abril de 1997
  
- WALTER-FREISE, Helgard  
 “Le Ministère Public en Allemagne”  
 Revista do Ministério Público (Portugal), n.6, 1994
  
- WEBER, Max  
**Ciência e Política: Duas Vocações**  
 SP, Cultrix, 1972